

Статья 208. ГК Российской Федерации , определяющая требования, на которые исковая давность не распространяется, относит к таковым требование собственника или иного владельца об устранении всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения не были соединены с лишением владения, отсылая при этом к статье 304 ГК РФ

Важной предпосылкой такого подхода является то, что реализация права публичной собственности на земельные участки имеет значительную специфику, состоящую, в частности, в том, что владение публично-правового образования зачастую - с учетом характера земель, находящихся в публичной собственности, и самого объема находящегося в собственности публично-правового образования земельного ресурса, одновременное фактическое господство над которым установить затруднительно, - не может повсеместно выражаться в тех же формах, в которых осуществляется владение частного лица. Во многом именно это обстоятельство, наряду с одновременным отсутствием реализуемого ответчиком фактического господства над земельным участком, выразившегося в его освоении, в ограничении доступа к нему других лиц и подобных действиях, позволяет рассматривать иск о признании зарегистрированного права отсутствующим, поданный в защиту интересов публично-правового образования, как не обусловленный лишением истца владения, т.е. подпадающий под действие статьи 304 ГК Российской Федерации .

При этом именно презюмируемому владению со стороны публично-правового образования придается в данном случае превалирующее значение: хотя в ряде судебных решений по делам заявителей указывалось, что земельный участок не осваивается (не застроен, не огорожен, покрыт лесной растительностью), в отношении некоторых спорных участков такого указания судами сделано не было, притом что была применена статья 304 ГК Российской Федерации . Иными словами, отсутствие фактического использования земельного участка гражданином могло в конкретном деле не являться определяющим при разрешении вопроса о владении этим земельным участком и удовлетворении, по крайней мере, части таких исков.

5.3. Подход, состоящий в том, что заявленное в защиту интересов Российской Федерации требование о признании отсутствующим зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, частично или полностью находящийся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения либо на землях лесного фонда, рассматривается по правилам статьи 304 ГК Российской Федерации , не лишен некоторых оснований. Со стороны истца ситуация, когда при наличии у Российской Федерации в силу закона права федеральной собственности на соответствующую землю (которое нередко и зарегистрировано в ЕГРН) также имеется указание в ЕГРН на наличие у гражданина права на земельный участок на той же территории, может рассматриваться как не связанное с лишением владения (особенно если гражданином участок не осваивается) препятствие в осуществлении права федеральной собственности, которое должно быть устранено. Если рассматривать подачу такого иска как направленную на исправление реестровой ошибки, то вполне объяснимо стремление исправить ее, тем более что непротиворечивость и ясность в юридически значимых документах и реестрах, относящихся к недвижимому имуществу, во всяком случае имеют важное для гражданского оборота значение.

Однако для ответчика-гражданина удовлетворение такого иска, какова бы ни была его отраслевая квалификация, является лишением его права на имущество в виде земельного участка, который он, опираясь в том числе на сведения в ЕГРН, считал своим. Поскольку в силу статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации приоритетом в отношениях с органами публичной власти обладает гражданин, именно характер воздействия рассматриваемого правового инструмента на его права и законные интересы должен предопределять те правила, на основании которых разрешается соответствующее требование, поданное в защиту интересов публично-правового образования. С этой точки зрения и ввиду отсутствия специального правового регулирования такого рода исков, как иски о признании зарегистрированного права отсутствующим, а также поскольку в подобных спорах ответчик имеет подлежащий защите интерес и законные ожидания, сопоставимые с интересом и ожиданиями добросовестного приобретателя по смыслу статьи 302 ГК Российской Федерации, при рассмотрении требования о признании отсутствующим зарегистрированного за гражданином права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, частично или полностью находящийся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения либо на землях лесного фонда, условия наступления неблагоприятных последствий для ответчика должны определяться с учетом положений статьи 302 данного Кодекса. Использование же без учета этого обстоятельства его статьи 304, не предназначенной для решения вопроса о принадлежности имущества и в этом смысле предоставляющей ответчику меньший объем правовых гарантий, создает существенные риски нарушения - вопреки статьям 2 и 18 Конституции Российской Федерации - предусмотренных ее статьями 35 и 36 прав граждан.

О постепенной интеграции такого подхода в судебную практику свидетельствует и то, что в ряде дел, в которых были удовлетворены предъявленные к гражданам в защиту права собственности публично-правового образования иски о признании зарегистрированных за ними прав на земельные участки отсутствующими, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации с учетом конкретных фактических обстоятельств не согласилась с выводами нижестоящих судов о применении статьи 304 ГК Российской Федерации, а не его статей 301 и 302 (определения от 17 сентября 2024 года № 18-КГ24-126-К4, от 12 ноября 2024 года № 18-КГ24-224-К4 и др.).

Сказанное не означает, что вопрос о признании зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, отсутствующим должен рассматриваться непременно на основании статьи 302 ГК Российской Федерации. Однако присущие виндикационному иску гарантии участникам гражданских правоотношений, такие как необходимость принятия во внимание добросовестности приобретателя, а также применение сроков исковой давности, должны быть интегрированы в механизм разрешения споров по такого рода искам, по крайней мере между гражданином и публично-правовым образованием.

6. Действующее законодательство исходит из принципа защиты добросовестных участников гражданского оборота, проявляющих при совершении сделки добрую волю, разумную осмотрительность и осторожность. Это, по общему правилу, предполагает, что участник гражданского оборота, поведение которого не соответствовало указанным критериям, несет риски наступления неблагоприятных последствий (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2003 года № 6-П, от 13 июля 2021 года № 35-П, от 27 мая 2024 года № 25-П и др.).

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 апреля 2003 года № 6-П, федеральный законодатель, осуществляя регулирование оснований возникновения и прекращения права собственности и других вещных прав, договорных и иных обязательств, оснований и последствий недействительности сделок, должен предусматривать такие способы и механизмы реализации имущественных прав, которые обеспечивали бы защиту не только

собственникам, но и добросовестным приобретателям как участникам гражданского оборота. В противном случае для широкого круга добросовестных приобретателей, проявляющих при заключении сделки добрую волю, разумную осмотрительность и осторожность, будет существовать риск неправомерной утраты имущества, которое может быть истребовано у них. Подобная незащищенность вступает в противоречие с конституционными принципами свободы экономической деятельности и свободы договора, дестабилизирует гражданский оборот, подрывает доверие его участников друг к другу, что несовместимо с основами конституционного строя Российской Федерации как правового государства, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита - обязанностью государства.

Добросовестным приобретателем применительно к спорам о недвижимом имуществе в контексте пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации в его конституционном истолковании в правовой системе Российской Федерации является приобретатель недвижимого имущества, право на которое подлежит государственной регистрации в порядке, предусмотренном законом, если только из установленных судом обстоятельств дела с очевидностью не следует, что это лицо знало об отсутствии у отчуждателя права распоряжаться данным имуществом или, исходя из конкретных обстоятельств дела, не проявило должной разумной осторожности и осмотрительности, при которых могло узнать об отсутствии у отчуждателя такого права (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2017 года № 16-П). Этому корреспондирует и абзац третий пункта 6 статьи 8.1 данного Кодекса, согласно которому приобретатель недвижимого имущества, полагавшийся при его приобретении на данные государственного реестра, признается добросовестным (статьи 234 и 302 данного Кодекса), пока в судебном порядке не доказано, что он знал или должен был знать об отсутствии права на отчуждение этого имущества у лица, от которого ему перешли права на него.

Нет препятствий для применения данного подхода к учету добросовестности и при рассмотрении направленных на защиту публичной собственности требований о признании зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок отсутствующим. В то же время универсальными, в том числе применимыми к рассматриваемым правоотношениям, являются общие гражданско-правовые требования к добросовестности, согласно которым при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно, никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения, не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом) (пункты 3 и 4 статьи 1 и абзац первый пункта 1 статьи 10 ГК Российской Федерации). Нормы, регламентирующие осуществление участниками гражданских правоотношений принадлежащих им прав, а также исполнение ими обязанностей, должны интерпретироваться и применяться в свете принципа добросовестности. В силу своей универсальности требование о добросовестном поведении распространяется на любое социальное взаимодействие между субъектами права во всех сферах.

Принцип защиты интересов лиц, ведущих себя в гражданских правоотношениях добросовестно и проявляющих при реализации своего права разумность и осмотрительность, применим и в случае передачи земельных участков в частную собственность из публичной, что подтверждается в том числе положениями статей 217, 218 и 235 ГК Российской Федерации, согласно которым право собственности на имущество может быть приобретено, в частности, на основании сделок об отчуждении этого имущества, к каковым относится и отчуждение земельного участка из публичной собственности при его предоставлении частному лицу.

Добросовестность участников гражданских правоотношений оценивается судом с учетом

обстоятельств конкретного дела. Особенности конкретного объекта гражданских прав также могут налагать дополнительные требования к разумности и осмотрительности поведения лица. Так, при нахождении земельного участка в местности, о расположении на которой особо охраняемой природной территории федерального значения было известно или должно было быть известно гражданину или которая имеет явные признаки наличия на ней леса, содержание требований разумности и осмотрительности (добросовестности) предполагает, что гражданин должен уделить повышенное внимание подтверждению законности предоставления и использования соответствующего участка. Следовательно, одно лишь то обстоятельство, что гражданин, например, полагался на сведения ЕГРН, в совокупности с иными фактическими обстоятельствами при наличии таких особенностей участка может и не свидетельствовать о его должной разумности и осмотрительности. Однако то обстоятельство, что ответчик по иску о признании зарегистрированного права на земельный участок отсутствующим не приступил к фактическому использованию участка, хотя и может служить одним из критериев для оценки разумности и осмотрительности его поведения, не является единственным признаком их отсутствия.

6.1. Применительно к оценке добросовестности граждан - ответчиков по искам о признании зарегистрированного права на земельный участок отсутствующим не может не приниматься во внимание, что с учетом формирования частной собственности на землю в Российской Федерации из публичной собственности во многом от действий органов публичной власти зависело, будет ли предоставление земли частным лицам отвечать требованиям законности, а также будут ли вещные права впоследствии защищены от претензий в связи с нарушением порядка их возникновения. Реформа земельных отношений в России в конце XX века стала важным элементом трансформации социально-экономической, политической и правовой систем. Этому процессу на начальном его этапе были присущи многие сложности и издержки как политико-правового (реструктурирование полномочий органов публичной власти всех уровней, изменение нормативного регулирования и т.п.), так и организационно-технологического (поэтапное формирование системы кадастрового учета, изменение способов его ведения и т.д.) свойства. Этим в ряде случаев были вызваны имевшие место предоставление земельных участков из того земельного фонда, управление которым не относилось к компетенции соответствующего уровня публичной власти, разночтения в оценке документов о правах на участки и подобные обстоятельства.

По смыслу правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 22 июня 2017 года № 16-П, необходимо учитывать возможность ненадлежащего исполнения органами публично-правового образования своих обязанностей, совершения ошибок, а также не отвечающей критериям разумности и осмотрительности реализации ими правомочий в сфере управления имуществом. Конституционный Суд Российской Федерации также ранее обращался к вопросу о гарантиях для добросовестных приобретателей земельных участков из состава земель лесного фонда, которые в силу статьи 8 Лесного кодекса Российской Федерации должны находиться в федеральной собственности.

Ошибки, допущенные ввиду несогласованности действий уполномоченных государственных органов по ведению реестров, не могут быть поставлены в вину по крайней мере гражданам - приобретателям земельных участков для личных нужд, справедливо и обоснованно рассчитывавшим на соблюдение должностными лицами этих органов требований законности. Предполагается, что прежде всего именно органы публичной власти как компетентные субъекты в соответствующей области реализации публичных полномочий несут ответственность за достоверность выданных правоустанавливающих или правоудостоверяющих документов, за соблюдение надлежащей процедуры их выдачи, процедуры предоставления самих участков и регистрации прав на них - в отсутствие выявленных фактов злоупотреблений и иных недобросовестных действий граждан как участников названных процедур.

Потому в ситуации, когда предоставление гражданам земельного участка для личных нужд в период

земельной реформы осуществлено органом публичной власти, не наделенным полномочиями по распоряжению землями, из которых образуется предоставляемый участок, в частности когда эти земли относятся к собственности иного публично-правового образования, которое такой способ распоряжения землями не санкционировало, либо с нарушением порядка предоставления (в том числе требований к его документационному оформлению) участка - притом что это не сопряжено с такими существенными отступлениями от обычного порядка предоставления гражданам участков в этот период, которые давали бы гражданину основания предполагать наличие нарушения, - соответствующие обстоятельства должны оцениваться судами в совокупности с другими обстоятельствами дела и не должны с неизбежностью влечь вывод о недобросовестности гражданина. Иное могло бы повлечь нарушение принципа поддержания доверия к закону и действиям государства, производного от требований юридического равенства и справедливости в правовом демократическом государстве (статьи 1, 19 и 75 1 Конституции Российской Федерации), а также не учитывало бы, что, хотя принцип единства публичной власти был эксплицитно выражен в Конституции Российской Федерации только в ходе конституционной реформы 2020 года (статья 80, часть 2; статья 132, часть 3), в Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-З отмечено, что он имплицитно следует из уже существующих положений Конституции Российской Федерации и во всяком случае предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

6.2. Сказанное о необходимости проявлять сдержанность в негативных для оценки добросовестности граждан выводах относительно компетенционных и процедурных нарушений при предоставлении гражданам земельных участков для личных нужд не может относиться к ситуации, когда волю на предоставление соответствующего участка не выражало ни одно публично-правовое образование в лице своих органов или должностных лиц, а государственная регистрация права на земельный участок гражданина - первичного правообладателя или отражение в ЕГРН сведений о ранее возникшем праве обусловлены представлением с его стороны не имеющих легального происхождения (по существу, поддельных, фальсифицированных) документов либо когда формирование оснований для включения в состав сведений ЕГРН записи о праве связано со сговором гражданина и должностного лица при заведомом для них отсутствии законных оснований для предоставления участка.

При реализации же правил, которые действовали до введения Постановлением Совета Министров РСФСР от 22 февраля 1991 года № 110 "О предоставлении гражданам земельных участков для ведения садоводства, огородничества и животноводства" нового (через специально создаваемые комиссии по месту жительства) порядка предоставления земельных участков и согласно которым участки для коллективного садоводства предоставлялись предприятиям, учреждениям и организациям из земель государственного запаса, государственного лесного фонда и несельскохозяйственного назначения за пределами пригородной и зеленой зоны городов и других населенных пунктов, а по месту работы формировалось садоводческое товарищество, членам которого совместным решением администрации и профсоюзного комитета организации выделялись садовые участки (статьи 74 и 76 Земельного кодекса РСФСР 1970 года; ряд постановлений Совета Министров СССР и Совета Министров РСФСР по вопросам организации коллективного садоводства и огородничества), также не исключено установление того, что оформление прав конкретных граждан на участки было в последующем осуществлено с такими нарушениями, которые свидетельствуют об отсутствии для этого действительных правовых оснований.

В то же время, поскольку в таких случаях принятие решения не в пользу гражданина связывается, по существу, с вменением ему умышленных противоправных действий, бремя доказывания их совершения, а также наличия умысла во всяком случае лежит на истце, а любые неустранимые сомнения в том, были ли они совершены и были ли совершены умышленно, должны толковаться в пользу гражданина.

6.3. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, интересы защиты права собственности и стабильности гражданского оборота предопределяют не только установление судебного контроля за обоснованностью имущественных притязаний одних лиц к другим, но и введение в правовое регулирование норм, которые позволяют одной из сторон блокировать судебное разрешение имущественного спора по существу, если другая сторона обратилась за защитой своих прав спустя значительное время после того, как ей стало известно о том, что ее права оказались нарушенными. В гражданском законодательстве указанным целям служит институт исковой давности, под которой Гражданский кодекс Российской Федерации понимает срок для защиты права по иску лица, чье право нарушено (статья 195). Исковая давность имеет целью упорядочить гражданский оборот, создать определенность и устойчивость правовых связей, дисциплинировать их участников, способствовать соблюдению договоров, обеспечить своевременную защиту прав и интересов субъектов гражданских правоотношений, поскольку отсутствие разумных временных ограничений для принудительной защиты нарушенных прав приводило бы к ущемлению прав и интересов ответчиков и третьих лиц, которые не всегда могли бы заранее учесть необходимость собирания и сохранения значимых для рассмотрения дела сведений и фактов. Применение судом по заявлению стороны в споре исковой давности защищает участников гражданского оборота от необоснованных притязаний и побуждает их своевременно заботиться об осуществлении и защите своих прав (постановления от 15 февраля 2016 года № 3-П, от 26 ноября 2020 года № 48-П и др.; определения от 25 апреля 2023 года № 897-О, от 4 июля 2023 года № 1784-О и др.).

Как следует из выявленного Конституционным Судом Российской Федерации назначения института исковой давности, изъятие определенных требований из-под ее действия допустимо, когда такое изъятие не ведет к нарушению стабильности гражданского оборота и устойчивости правовых связей, к ущемлению охраняемых законом прав и интересов ответчиков и третьих лиц, к нарушению требований определенности в части обеспечения сохранности доказательств. Конституционный Суд Российской Федерации также указывал на признание со стороны государства публично-правового интереса в установлении принадлежности недвижимого имущества конкретному лицу, чем обеспечиваются защита прав других лиц, стабильность гражданского оборота и предсказуемость его развития (постановления от 26 мая 2011 года № 10-П, от 24 марта 2015 года № 5-П и др.; определения от 24 декабря 2012 года № 2286-О, от 26 октября 2017 года № 2466-О, от 20 декабря 2018 года № 3161-О и др.). Поэтому спор о принадлежности имущества - даже если он облечен в форму спора о признании права на земельный участок отсутствующим - не может быть произвольно и необоснованно изъят из-под действия института исковой давности.

Это актуально и в том случае, если сохранение собственно права на имущество в результате спора не предполагается (как, исходя из установленного выше, должен решаться вопрос о судьбе зарегистрированного права на земельный участок, находящийся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения).

В то же время применительно к течению срока исковой давности по заявленному в защиту интересов публично-правового образования требованию о признании зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, отсутствующим нужно учитывать следующее.

Ранее действовавшие нормативные акты - положения о порядке ведения государственного земельного кадастра, которые были утверждены постановлениями Совета Министров СССР от 10 июня 1977 года № 501 и Правительства Российской Федерации от 25 августа 1992 года № 622, а также утвержденная Роскомземом 9 марта 1992 года инструкция о порядке выдачи (замены) государственных актов на право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей - не предполагали создания и ведения единой

картографической схемы (основы), отображающей во взаимосвязи границы всех образованных земельных участков, и обусловили широкое использование при выдаче правоустанавливающих документов на землю лишь графического изображения земельного участка без какой-либо топографической привязки к смежным участкам и географическим координатам. Участки могли предоставляться гражданам без проведения работ по межеванию и без должного кадастрового учета (посредством так называемого декларативного кадастрового учета земельного участка в отсутствие определенности его границы). При этом Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2287 "О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации" была признана недействующей статья 32 Земельного кодекса РСФСР, предусматривавшая, в частности, в качестве условия использования земельных участков установление границ этих участков в натуре (на местности). Таким образом, существовавший в тот период государственный земельный кадастр в Российской Федерации представлял собой, по сути, сборник регистрационных книг, а не единую кадастровую карту, отображающую участки исходя из их взаимного и географического расположения; установление границ земельных участков на местности также не было гарантировано.

Состояние кадастрового учета в тот период подтверждают положения части 11 статьи 45 (в ее первоначальной редакции) Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости" (с 1 января 2017 года в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 361-ФЗ - Федеральный закон "О кадастровой деятельности"), пункта 3 статьи 12 и пункта 4 статьи 18 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (утратившего силу с 1 января 2020 года), предусматривавших юридическую силу ранее выданных правоустанавливающих документов даже в отсутствие кадастровых сведений о таком объекте недвижимости, допустимость использования условного кадастрового номера и плана земельного участка, составленного на основании данных, имеющих на момент государственной регистрации права в органе кадастрового учета, в том числе натурного описания границ, а также Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями, за 2010 - 2013 год (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 2 июля 2014 года). В указанном Обзоре отмечено, что значительное число споров по установлению границ земельных участков вызвано тем, что в большей части земельные участки предоставлялись садоводам без проведения работ по межеванию и кадастрового учета, многие земельные участки не поставлены на кадастровый учет либо поставлены на кадастровый учет декларативно, когда их границы в соответствии с требованиями земельного законодательства не определены, и приводится практика разрешения споров об определении границ земельных участков при таких обстоятельствах (пункт 2.9). Верховный Суд Российской Федерации также указывал, что земельные участки, кадастровый учет которых был проведен до вступления в силу нового законодательного регулирования, и земельные участки, кадастровый учет которых не проводился, но на которые право собственности зарегистрировано, считаются учтенными, а их границы считаются определенными в соответствии с требованиями действовавшего на момент их образования законодательства; вместе с тем неустановление границ участков в соответствии с действующим законодательством не является препятствием для защиты их собственниками своих прав (определение Судебной коллегии по гражданским делам от 20 октября 2015 года № 14-КГ15-7).

На том историческом этапе такое положение дел в сфере государственного кадастрового учета было объяснимо отсутствием технических средств и программных продуктов для решения подобной задачи, а также социально оправдано стремлением избежать расходов граждан на оформление их прав, поскольку осуществление высокозатратного в то время кадастрового учета в значительной степени блокировало бы оформление прав граждан на землю.

Качественные нормативные изменения связаны с принятием Федерального закона от 2 января 2000

года № 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре" (утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 13 мая 2008 года № 66-ФЗ), определившего, что в результате государственного кадастрового учета земельных участков каждый земельный участок получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других земельных участков и осуществить его качественную и экономическую оценки (статья 1), и установившего, что документирование сведений государственного земельного кадастра осуществляется на бумажных и (или) электронных носителях (пункт 6 статьи 17). Эти же положения впоследствии были, по сути, воспроизведены и в Федеральном законе "О государственном кадастре недвижимости" .

Недостаточность ранее существовавших правовых механизмов, ориентированных на надлежащее образование и идентификацию земельных участков, не может сама по себе служить опровержением действительности и актуальности прав граждан, оформленных в соответствии с действовавшим на тот момент правовым регулированием, исходя из объективно имевших место технических и связанных с ними экономических условий осуществления кадастровой деятельности. Однако она приводит к тому, что в отношении таких участков существенно затруднена, в том числе для уполномоченных органов публичной власти, возможность установить, что государственная регистрация права на участок (равно как и отражение в ЕГРН ранее возникшего у гражданина права на участок) затрагивает право собственности публично-правового образования.

Если же частное лицо, за которым зарегистрировано право на земельный участок, чье место расположения (границы) не нашло (не нашли) надлежащего отображения при осуществлении государственного кадастрового учета, никак не осваивает его (не проявляет своего присутствия на нем), это - хотя и не влечет, с учетом выраженных правовых позиций, применения правил, установленных взаимосвязанными положениями абзаца пятого статьи 208 и статьи 304 ГК Российской Федерации , без учета действительного существа соответствующего спора - не позволяет и требовать, чтобы уполномоченными лицами (в том числе должностными лицами органов государственного земельного надзора, муниципального земельного контроля, сотрудниками особо охраняемых природных территорий, лесничеств и т.д.) была обнаружена какая-либо деятельность на участке, которого, согласно имеющимся у них сведениям, в этом месте быть не должно. Только Федеральный закон от 8 августа 2024 года № 307-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 23 Федерального закона "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", который согласно его статье 3 вступает в силу с 1 марта 2025 года, специально закрепляет требования к освоению (по общему правилу, в течение трех лет) участков из состава земель населенных пунктов, а также садовых и огородных земельных участков и их использованию. Сейчас же бездействие лиц, за которыми зарегистрировано или учтено как ранее возникшее право на участок, будучи законным, может продолжаться весьма длительное время (о чем свидетельствуют и указания в судебных решениях по делам значительной части заявителей на отсутствие признаков освоения земельного участка).

Пока не может быть установлено - в связи с появлением на земельном участке видимых признаков его освоения частным лицом или в связи с отображением при осуществлении государственного кадастрового учета сведений о расположении земельного участка, позволяющих в том числе отобразить его на публичной кадастровой карте, - наличие земельного участка в конкретном месте, нет, по общему правилу, оснований считать для целей исчисления срока исковой давности само нарушение права публично-правового образования состоявшимся.

Таким образом, применительно к правам на земельный участок, который не имеет видимых признаков освоения правообладателем и сведения о расположении которого с топографической привязкой к смежным участкам и географическим координатам не отображены в кадастре недвижимости, само издание акта органа публичной власти о предоставлении земельного участка (земельного массива) гражданину (для целей предоставления гражданам), как и государственная

регистрация права на участок (включение в ЕГРН сведений о ранее возникшем праве), во всяком случае не начинается безусловно течения срока исковой давности (как трехлетнего, так и десятилетнего) для предъявления направленного на защиту права собственности публично-правового образования требования о признании зарегистрированного за гражданином или учтенного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на участок отсутствующим.

При этом, однако, могут иметь место и обстоятельства, с которыми должно объективно связываться начало течения срока исковой давности по требованию о признании зарегистрированного за гражданином или учтенного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок отсутствующим, даже если он не содержит видимых признаков освоения правообладателем и конкретные сведения о его расположении не отображены при осуществлении государственного кадастрового учета. Так, мог иметь место правовой спор, из содержания которого наделенному публичным собственником функциями в сфере управления соответствующим земельным массивом органу или должностному лицу должно было стать очевидным, что в ЕГРН зафиксировано право гражданина на участок, которое нарушает право публичной собственности. В этом случае он не может ограничиться, например, благоприятным для публичного собственника результатом конкретного правового спора и обязан принять меры для достижения правовой определенности в данном вопросе, в том числе посредством предъявления иска о признании зарегистрированного права гражданина отсутствующим.

В случае отмены незаконного правового акта о предоставлении земельного участка первоначальному правообладателю, в том числе органом публичной власти, его принявшим, отменивший этот акт орган не должен ограничиваться его отменой, но с учетом требований статей 15 (часть 2) и 18 Конституции Российской Федерации обязан принять меры к тому, чтобы возникшее на основе этого акта право, которое к моменту отмены акта могло перейти и к другому правообладателю, было прекращено у того лица, за которым право на участок зарегистрировано в настоящее время. Причем в силу указанных конституционных положений, а также исходя из принципа единства публичной власти данная обязанность актуальна и в случае, если отмена акта связана с принадлежностью участка другому уровню публичной власти. Бездействие принявшего ошибочный акт органа в таких обстоятельствах может повлечь неблагоприятные последствия для приобретателей земельного участка (права на него), а потому течение срока исковой давности по требованию о признании зарегистрированного права отсутствующим должно начинаться именно со дня отмены такого акта.

Соответственно, первое по времени из указанных обстоятельств - появление на земельном участке видимых признаков его освоения правообладателем, либо отображение в кадастре недвижимости конкретных сведений о расположении участка, либо правовой спор, из содержания которого уполномоченному органу (организации) должно было стать очевидным, что в ЕГРН внесено право гражданина на земельный участок, либо отмена органом публичной власти правового акта, которым земельный участок был предоставлен, - должно рассматриваться в качестве дня, с которого начинается течение срока исковой давности, если судом из обстоятельств конкретного дела не будет установлено, что истец узнал или должен был узнать о нарушении своего права раньше. Сказанное не лишает суд правомочия отказать на основании статей 1 и 10 ГК Российской Федерации в применении к соответствующему требованию последствий пропуска срока исковой давности, о котором заявляет ответчик, если суд на основе представленных истцом доказательств установит препятствование ответчиком предъявлению требования (например, когда пропуск срока вызван противоправным поведением должностного лица, действовавшего в интересах ответчика с его ведома или по его указанию). Кроме того, если в рамках проверки, проведенной правоохранительными органами, установлено, что лицо, право которого включено в сведения ЕГРН, похитило недвижимое имущество у публичного собственника или используется для сокрытия фактической принадлежности имущества, похищенного связанными с ним лицами, это - при

соблюдении условий, установленных уголовным и уголовно-процессуальным законодательством, в том числе и сроков давности, - может являться основанием для изъятия похищенного имущества в рамках уголовного преследования соответствующего лица.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 2024 года № 49-П в действующем регулировании какой-либо срок, ограничивающий возможность подачи прокурором искового заявления с требованиями об обращении в доход Российской Федерации имущества как приобретенного вследствие нарушения лицом, замещающим (занимающим) или замещавшим (занимавшим) публично значимую должность, требований и запретов, направленных на предотвращение коррупции, в том числе имущества, в которое первоначально приобретенное вследствие указанных нарушений имущество (доходы от этого имущества) было частично или полностью превращено или преобразовано, считается неустановленным. Потому если ответчик и земельный участок, в отношении прав на который заявлено требование, отвечают этим критериям, то в силу указанного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации исковая давность во всяком случае не применяется.

Не может быть исключена и ситуация, когда суд на основе представленных истцом доказательств, не опровергнутых ответчиком, придет к выводу, что установить место расположения земельного участка (местоположение его границ) с использованием ранее выданных документов или с помощью существующих на местности природных или искусственных ориентиров, показаний ответчика или свидетельских показаний либо любым иным способом не представляется возможным. По существу, это означает, что земельный участок как объект права собственности и иных прав на землю объективно не может быть определен - вопреки пункту 1 статьи 141 2 ГК Российской Федерации и пункту 3 статьи 6 Земельного кодекса Российской Федерации - в качестве индивидуально определенной вещи. В этом случае право на земельный участок, в связи с отсутствием самого объекта права, может быть признано отсутствующим безотносительно к срокам исковой давности. При этом сами по себе нарушения, допущенные при формировании (образовании) и предоставлении земельного участка, кадастровые ошибки, в результате которых спорный участок накладывается на другой, границы участка определены неточно и т.п., не могут служить основанием для признания того, что земельный участок как объект прав не существует.

7. Как следует из изложенного, баланс конституционных ценностей предполагает, что, с одной стороны, не допускается, по общему правилу, сохранение права собственности или иного вещного права на земельный участок, находящийся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения, т.е. заявленное в защиту интересов Российской Федерации требование о признании зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на участок (его часть) отсутствующим подлежит удовлетворению. Но, с другой стороны, из принципа справедливости во взаимосвязи с конституционными гарантиями права собственности и с учетом гражданско-правового регулирования таких гарантий следует, что для гражданина, который при приобретении (предоставлении) земельного участка (прав на него) действовал добросовестно или который заявляет об истечении срока исковой давности - что в ситуации, не осложненной спецификой места расположения участка, могло бы послужить основанием для отказа в удовлетворении соответствующего требования, - степень претерпевания неблагоприятных последствий не должна быть такой же, как в случае недобросовестности ответчика, по требованию к которому срок давности не истек. Иными словами, фактор добросовестности или истечения срока исковой давности должен влиять на последствия удовлетворения иска, т.е. предполагать, что если гражданин при приобретении (предоставлении) такого земельного участка (права на него) действовал добросовестно или что истек срок исковой давности, то признание права на участок отсутствующим в связи с его нахождением в границах особо охраняемой природной территории федерального значения должно быть компенсировано.

7.1. Рассматриваемая ситуация не является изъятием земельных участков для государственных

нужд, при котором Конституция Российской Федерации требует предварительного возмещения. Ее суть состоит в том, что на земельный участок без достаточных правовых оснований зарегистрировано или ранее возникло с отражением сведений в ЕГРН право гражданина, притом что право собственности Российской Федерации на земельный участок, частью которого фактически является этот земельный участок, уже существует в силу федерального закона, а в ряде случаев даже зарегистрировано в ЕГРН. Не имеет принципиальных различий с такой ситуацией и случай, когда именно незаконное предоставление участка послужило основанием для его исключения из состава соответствующей территории, притом что в момент предоставления он относился именно к ней.

Что же касается установленного статьей 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации требования о равноценном возмещении, то формально оно, по указанным причинам, не охватывает рассматриваемых ситуаций. Тем не менее оно служит конституционным ориентиром для их разрешения, равно как гражданско-правовым ориентиром является статья 238 ГК Российской Федерации, регулирующая сходные по существу отношения по прекращению права собственности лица на имущество, которое не может ему принадлежать.

При этом вызванная установленным нахождением земельного участка в границах особо охраняемой природной территории федерального значения невозможность его использования по назначению не может не снижать действительную его рыночную стоимость до таких размеров, при которых приобрести на полученные средства аналогичный по параметрам земельный участок едва ли окажется возможным. В этих условиях наиболее справедливой формой возмещения (компенсации) является предоставление гражданину аналогичного по параметрам (размеру, виду разрешенного использования) земельного участка. Однако не исключена ситуация, когда в отсутствие свободного земельного фонда такой участок не может быть предоставлен. В этом случае суд должен установить иной способ компенсации прекращения прав гражданина на участок. Также должна быть компенсирована стоимость законно созданных на участке объектов. Срок предоставления компенсации при этом определяется судом.

Поскольку в рассматриваемых правоотношениях основной предпосылкой для возникновения спорной ситуации, требующей признания зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на предоставленный для личных нужд земельный участок отсутствующим, были действия органов публичной власти, его предоставивших, принцип справедливости предполагает возложение именно на них обязанности по соответствующей компенсации при добросовестности ответчика или при истечении срока исковой давности.

В то же время не должно игнорироваться то обстоятельство, что согласно части 10 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в случае, если имущественные обязательства, в том числе о возмещении ущерба, возникли вследствие действий (бездействия) как местных Советов народных депутатов (районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских), их исполнительных комитетов и должностных лиц, так и иных органов государственной власти и управления РСФСР и их должностных лиц и если на момент предъявления требований по обязательствам совершение таких или аналогичных действий осуществляется органами местного самоуправления и органами государственной власти в соответствии с установленным законодательными актами Российской Федерации разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, требования по указанным обязательствам удовлетворяются органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти в равных долях, если иное распределение бремени имущественной ответственности между ними не установлено федеральными законами. Потому при установлении предусмотренных данным положением условий обязанность предоставить компенсацию может быть возложена на соответствующие органы местного самоуправления и на органы государственной власти.

Конституционный Суд Российской Федерации учитывает, что в данном случае значение истечения срока исковой давности отличается от обычного, т.е. оно не является при заявлении стороной в споре о его применении основанием к вынесению судом решения об отказе в иске, а выступает критерием, от которого зависят последствия удовлетворения требования для гражданина. Поскольку не должно поощряться противоправное поведение, Конституционный Суд Российской Федерации считает возможным исходить из того, что если установлено совершение ответчиком умышленных противоправных действий при приобретении земельного участка, то истечение срока давности не дает оснований для применения указанных механизмов компенсации признания права отсутствующим. При этом бремя доказывания их совершения во всяком случае лежит на истце. Таким образом, если установлено, что гражданин при приобретении (предоставлении) земельного участка (права на него) действовал добросовестно или что истек срок исковой давности, исчисляемый с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций (и при этом не доказано совершения им умышленных противоправных действий при приобретении участка), удовлетворение, как это следует из настоящего Постановления, требования о признании отсутствующим зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на предоставленный для личных нужд участок в связи с его нахождением в настоящее время или в момент его предоставления в границах особо охраняемой природной территории федерального значения должно сопровождаться одновременным возложением судом на органы публичной власти обязанности в установленный судом срок предоставить гражданину земельный участок аналогичной площади, имеющий вид разрешенного использования, предполагающий удовлетворение личных нужд, а при объективном отсутствии такой возможности иным образом компенсировать прекращение прав гражданина на участок, а также компенсировать стоимость законно созданных на участке объектов. Соответствующая обязанность возлагается на органы публичной власти, изначально предоставившие участок (их правопреемников), в том числе с учетом части 10 статьи 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" она может быть возложена на соответствующие органы местного самоуправления и на органы государственной власти.

При этом федеральный законодатель не лишен возможности установить правовое регулирование, определяющее порядок и условия компенсации в указанном случае, с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

7.2. В случае же, когда требование о признании зарегистрированного права гражданина на земельный участок отсутствующим заявлено в отношении права на участок, относящийся к землям лесного фонда, не имеется столь жестких, как применительно к особо охраняемым природным территориям федерального значения, оснований для удовлетворения иска.

Поэтому в данном случае необходимо по меньшей мере соотносить решение об удовлетворении или отказе в удовлетворении соответствующего требования с теми критериями, которые применительно к рассмотрению исков в защиту интересов публично-правовых образований о признании прав граждан на земельные участки отсутствующими выработаны в качестве конституционного истолкования статей 12 и 304 ГК Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости" в настоящем Постановлении. Если установлено, что гражданин при приобретении (предоставлении) земельного участка (права на него) в границах земель лесного фонда действовал добросовестно или что истек срок исковой давности, исчисляемый с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций, соответствующее требование не подлежит удовлетворению.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать статьи 12 и 304 ГК Российской Федерации и часть 5 статьи 1 Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости" не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - применительно к заявленному в защиту интересов Российской Федерации требованию о признании отсутствующим зарегистрированного за гражданином или отраженного в Едином государственном реестре недвижимости в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, в связи с его нахождением частично или полностью в границах особо охраняемой природной территории федерального значения либо земель лесного фонда - они предполагают, что: при рассмотрении такого требования устанавливается, действовал ли ответчик при приобретении (предоставлении) земельного участка (права на него) добросовестно, что оценивается как в соответствии с требованиями к добросовестному приобретателю согласно пункту 1 статьи 302 ГК Российской Федерации, так и в соответствии с общими требованиями к добросовестности гражданско-правового поведения (пункты 3 и 4 статьи 1, пункты 1 и 5 статьи 10 ГК Российской Федерации), а также по заявлению ответчика устанавливается, истек ли срок исковой давности, исчисляемый с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций; в отношении права на земельный участок, находящийся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения (за исключением случаев, если земельный участок расположен на территории населенного пункта, полностью включенного в состав особо охраняемой природной территории в соответствии со статьей 3 1 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях"), а также в отношении права на земельный участок, находившийся в момент предоставления в границах такой территории, но в настоящее время не относящийся к ней (если судом установлено, что именно незаконное предоставление земельного участка послужило основанием для его исключения из состава соответствующей территории), данное требование подлежит удовлетворению. Если установлено, что гражданин при приобретении (предоставлении) такого земельного участка (права на него) действовал добросовестно или что истек срок исковой давности (и при этом не доказано совершения ответчиком умышленных противоправных действий при приобретении земельного участка), одновременно с удовлетворением данного требования суд возлагает на органы публичной власти, первично предоставившие земельный участок (их правопреемников), с учетом части 10 статьи 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", обязанность в установленный судом срок предоставить гражданину земельный участок аналогичной площади, имеющий вид разрешенного использования, предполагающий удовлетворение личных нужд, а при объективном отсутствии такой возможности иным образом компенсировать прекращение прав гражданина на земельный участок, а также компенсировать стоимость законно созданных на земельном участке объектов; если установлено, что гражданин при приобретении (предоставлении) земельного участка, находящегося в границах земель лесного фонда (права на него), действовал добросовестно или что истек срок исковой давности, данное требование не подлежит удовлетворению.
2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл статей 12 и 304 ГК Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости" является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.
3. Судебные постановления, вынесенные по делам с участием граждан Гришиной Нелли Ивановны, Гулордавы Наны Зурабовны, Дибцева Даниила Александровича, Испандиярова Вадима Кайдаровича, Кайзера Владимира Сергеевича, Крук Аси Александровны, Кукановой Веры Васильевны, Левченко Вадима Павловича, Марьиной Маргариты Александровны, Мирошниченко Натальи Прокофьевны,

Наумовой Ольги Александровны, Покрышко Галины Михайловны, Приудзе Светланы Георгиевны и Семакиной Ирины Николаевны на основании статей 12 и 304 ГК Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости" в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности статьи 209 ГК Российской Федерации .

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации
№ 3-П